

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

以下、国民年金法を「法」といい、法の改正関係の表記は別表による。

上告代理人石口俊一ほかの上告理由について

第1 平成元年改正前の法7条1項1号イの規定等の憲法14条1項及び25条違反をいう部分について

1 法30条1項1号は、障害基礎年金につき、傷病の初診日において国民年金の被保険者であることを受給要件として定めている。

法は、原則として、日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の者につき、当然に国民年金の被保険者となるものとしている（法7条1項1号。いわゆる強制加入。以下、強制加入による被保険者を「強制加入被保険者」という。）が、平成元年改正前の法は、このうちの高等学校の生徒、大学の学生など所定の生徒又は学生（ただし、定時制の課程、通信制の課程又は夜間の学部等に在学する生徒又は学生を除く。以下「20歳以上の学生」という。）につき、その例外とし（平成元年改正前の法7条1項1号イ。以下、同規定を「強制加入例外規定」という。）、本人の都道府県知事への申出によって国民年金の被保険者となることのできる任意加入を認めていた（平成元年改正前の法附則5条1項1号）。

また、法は、強制加入被保険者に対しては、保険料納付義務の免除に関する規定（法89条、平成12年改正前の法90条。以下、これらの規定を「保険料免除規定」という。）を設け、これによる免除を受けた者に対しても所定の要件の下で法

30条による障害基礎年金を支給することとしている（同条1項ただし書，昭和60年法律第34号附則20条1項）が，任意加入により国民年金の被保険者となった者（以下「任意加入被保険者」という。）については，保険料免除規定の適用を認めず（平成12年改正前の法附則5条10項），任意加入被保険者は，保険料を滞納し所定の期限までに納付しないときは，被保険者の資格を喪失することとしている（同条6項4号）。

このため，平成元年改正前の法の下においては，20歳以上の学生は，国民年金に任意加入して保険料を納付していない限り，傷病により障害の状態にあることとなっても，初診日において国民年金の被保険者でないため法30条による障害基礎年金の支給を受けることができない。また，保険料負担能力のない20歳以上60歳未満の者のうち20歳以上の学生とそれ以外の者との間には，上記の国民年金への加入に関する取扱いの区別及びこれに伴う保険料免除規定の適用に関する区別（以下，これらを併せて「加入等に関する区別」という。）によって，法30条による障害基礎年金の受給に関し差異が生じていたことになる。

2 国民年金制度は，憲法25条の趣旨を実現するために設けられた社会保障上の制度であるところ，同条の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は，立法府の広い裁量にゆだねられており，それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱，濫用とみざるを得ないような場合を除き，裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない。もっとも，同条の趣旨にこたえて制定された法令において受給権者の範囲，支給要件等につき何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いをするときは別に憲法14条違反の問題を生じ得ることは否定し得ないところである（最高裁昭和51年（行ツ）第30号同57年7月

7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁参照)。

3 国民年金制度は、老齡、障害又は死亡によって国民生活の安定が損なわれることを国民の共同連帯によって防止することを目的とし、被保険者の拠出した保険料を基として年金給付を行う保険方式を制度の基本とするものであり(法1条、87条)、雇用関係等を前提とする厚生年金保険法等の被用者年金各法の適用対象となっていない者(農林漁業従事者、自営業者等)を対象とする年金制度として創設されたことから、強制加入被保険者の範囲を、就労し保険料負担能力があると一般に考えられる年齡によって画することとし、他の公的年金制度との均衡等をも考慮して、原則として20歳以上60歳未満の者としたものである(昭和60年改正前の法7条1項)。そして、国民共通の基礎年金制度を導入し被用者年金各法の被保険者等をも国民年金の強制加入被保険者とする事とした昭和60年改正においても、第1号被保険者(平成元年改正前の法7条1項1号)の範囲を原則として上記の年齡によって画することとしたものである。

学生(高等学校等の生徒を含む。以下同じ。)は、夜間の学部等に在学して就労しながら教育を受ける者を除き、一般的には、20歳に達した後も稼得活動に従事せず、収入がなく、保険料を拠出する能力を有していない。また、20歳以上の者が学生である期間は、多くの場合、数年間と短く、その間の傷病により重い障害の状態にあることとなる一般的な確率は低い上に、多くの者は卒業後は就労し、これに伴い、平成元年改正前の法の下においても、被用者年金各法等による公的年金の保障を受けることとなっていたものである。一方、国民年金の保険料は、老齡基礎年金に重きを置いて、その適正な給付と保険料負担を考慮して設定されており、被保険者が納付した保険料のうち障害基礎年金の給付費用に充てられることとなる部

分はわずかであるところ、20歳以上の学生にとって学生のうちから老齡、死亡に備える必要性はそれほど高くはなく、専ら障害による稼得能力の減損の危険に備えるために国民年金の被保険者となることについては、保険料納付の負担に見合う程度の実益が常にあるとまではいい難い。さらに、保険料納付義務の免除の可否は連帯納付義務者である被保険者の属する世帯の世帯主等（法88条2項）による保険料の納付が著しく困難かどうかをも考慮して判断すべきものとされていること（平成12年改正前の法90条1項ただし書）などからすれば、平成元年改正前の法の下において、学生を強制加入被保険者として一律に保険料納付義務を負わせ他の強制加入被保険者と同様に免除の可否を判断することとした場合、親などの世帯主に相応の所得がある限り、学生は免除を受けることができず、世帯主が学生の学費、生活費等の負担に加えて保険料納付の負担を負うこととなる。

他方、障害者については障害者基本法等による諸施策が講じられており、生活保護法に基づく生活保護制度も存在している。

平成元年改正前の法は、20歳以上の学生の保険料負担能力、国民年金に加入する必要性ないし実益の程度、加入に伴い学生及び学生の属する世帯の世帯主等が負うこととなる経済的な負担の程度等を考慮し、保険方式を基本とする国民年金制度の趣旨を踏まえて、20歳以上の学生を国民年金の強制加入被保険者として一律に保険料納付義務を課すのではなく、任意加入を認めて国民年金に加入するかどうかを20歳以上の学生の意思にゆだねることとしたが、上記の事情からすれば、この立法措置が著しく合理性を欠くということとはできず、加入等に関する区別が何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いであるということもできない。

確かに、加入等に関する区別によって、前記のとおり、保険料負担能力のない2

0歳以上60歳未満の者のうち20歳以上の学生とそれ以外の者との間に法30条による障害基礎年金の受給に関し差異が生じていたところではあるが、いわゆる拠出制の年金である上記の障害基礎年金の受給に関し保険料の拠出に関する要件を緩和するかどうか、どの程度緩和するかは、国民年金事業の財政及び国の財政事情にも密接に関連する事項であって、立法府は、これらの事項の決定について広範な裁量を有するというべきであるから、上記の点は上記判断を左右するものとはいえない。

そうすると、立法府が、平成元年改正前の法において、20歳以上の学生に関し強制加入例外規定を含む上記の立法措置を講じ、加入等に関する区別をし、他方、平成元年改正前において20歳以上の学生について国民年金の強制加入被保険者とするなどの所論の立法措置を講じなかったことは、憲法25条、14条1項に違反しない。

以上は、前記大法廷判決及び最高裁昭和37年（オ）第1472号同39年5月27日大法廷判決・民集18巻4号676頁の趣旨に徴して明らかである。これと同旨の原審の判断は正当として是認することができる。論旨は採用することができない。

第2 20歳以上の学生に対し無拠出制の年金を支給する旨の規定を設けるなどの措置を講じなかった立法不作為の憲法14条1項及び25条違反をいう部分について

1 法30条の4は、傷病の初診日において20歳未満であった者が、障害認定日以後の20歳に達した日において所定の障害の状態にあるとき等には、その者（以下「20歳前障害者」という。）に対し、障害の状態の程度に応じて、いわゆ

る無拠出制の障害基礎年金を支給する旨を定めている。

国民年金の被保険者資格を取得する年齢である20歳に達する前に疾病にかかり又は負傷し、これによって重い障害の状態にあることとなった者については、その後の稼得能力の回復がほとんど期待できず、所得保障の必要性が高いが、保険原則の下では、このような者は、原則として、給付を受けることができない。法30条の4所定の障害基礎年金は、このような者にも一定の範囲で国民年金制度の保障する利益を享受させるべく、同制度が基本とする拠出制の年金を補完する趣旨で設けられた無拠出制の年金給付である。

2 無拠出制の年金給付の実現は、国民年金事業の財政及び国の財政事情に左右されるところが大きいこと等にかんがみると、立法府は、保険方式を基本とする国民年金制度において補完的に無拠出制の年金を設けるかどうか、その受給権者の範囲、支給要件等をどうするか決定について、拠出制の年金の場合に比べて更に広範な裁量を有しているというべきである。また、20歳前障害者は、傷病により障害の状態にあることとなり稼得能力、保険料負担能力が失われ又は著しく低下する前は、20歳未満であったため任意加入も含めおよそ国民年金の被保険者となることのできない地位にあったのに対し、初診日において20歳以上の学生である者は、傷病により障害の状態にあることとなる前に任意加入によって国民年金の被保険者となる機会を付与されていたものである。これに加えて、前記のとおり、障害者基本法、生活保護法等による諸施策が講じられていること等をも勘案すると、平成元年改正前の法の下において、傷病により障害の状態にあることとなったが初診日において20歳以上の学生であり国民年金に任意加入していなかったために法30条による障害基礎年金を受給することができない者に対し、無拠出制の年金を支

給する旨の規定を設けるなどの所論の措置を講ずるかどうかは、立法府の裁量の範囲に属する事柄というべきであって、そのような立法措置を講じなかったことが、著しく合理性を欠くということとはできない。また、無拠出制の年金の受給に関し上記のような20歳以上の学生と20歳前障害者との間に差異が生じるとしても、両者の取扱いの区別が、何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いであるということもできない。そうすると、上記の立法不作為が憲法25条、14条1項に違反するということとはできない。

以上は、前記各大法廷判決の趣旨に徴して明らかである。これと同旨の原審の判断は正当として是認することができる。論旨は採用することができない。

第3 その余の上告理由について

その余の上告理由は、違憲をいうが、原判決の結論に影響しない事項についての違憲を主張するもの又はその実質は単なる法令違反をいうものであって、民訴法312条1項及び2項に規定する事由のいずれにも該当しない。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官田原睦夫の補足意見がある。

裁判官田原睦夫の補足意見は、次のとおりである。

私は、法廷意見に賛成するものであるが、本件については第1審で被上告人国の立法不作為を理由とする損害賠償責任が一部認められているところでもあるので、私が法廷意見に賛成する理由につき、国民年金制度、殊に本件で問題とされているいわゆる学生無年金障害者問題にかかる立法及びその後の改正経緯を踏まえて、少しく敷えんする。

第1 法制定及びその後の改正経緯

1 制定当時の法の概要について

(1) 昭和34年に制定された法は、財源問題をも踏まえて、拠出制を国民年金制度の基本とし、その強制加入被保険者については稼得能力等を考慮して、20歳以上60歳未満の日本国内に住所を有する日本国民としたが、このうちの被用者年金各法の被保険者等、各種年金の受給権者、これらの者の配偶者（以下、単に「配偶者」という。）及び20歳以上の学生は、強制加入被保険者としなかった。ただし、配偶者及び20歳以上の学生は、任意加入制度の適用対象とされた。なお、上記の強制加入被保険者から除外された者のうち、20歳以上の学生については、稼得能力の点及びその多くの者が卒業後各種被用者年金の被保険者になること等が考慮されたのに対し、配偶者の場合は、当時の被用者年金各法が、給付を世帯単位で考慮していたことから、配偶者にもこれによる年金的保護が事実上及んでいたこと等が国民年金の強制加入被保険者から除外された主な理由であった。

(2) 他方、経過的及び補完的な制度として、国民年金の強制加入被保険者で障害の状態にある者のうち障害年金の受給要件を満たさない一定の者に対しては、障害福祉年金を支給することとされた。国民年金の加入年齢である20歳に達する前に疾病にかかり又は負傷して障害認定を受けた者等は、その後20歳に達すれば、上記の国民年金の強制加入被保険者から除外される者に該当しない限り、国民年金の強制加入被保険者となるが、事実上保険料を納付することが困難なところから、障害福祉年金の支給対象とされた。

その結果、配偶者や20歳以上の学生で国民年金に任意加入していない者が疾病にかかり又は負傷して障害の状態にあることとなっても障害福祉年金を受給することができないという問題が、制度として生じることとなった。

(3) 法制定時においては、国民年金制度と各種被用者年金制度との調整の問題を始め、上記の配偶者や20歳以上の学生の障害者の取扱いの問題等、解決すべき様々な問題が残存していたところから、法7条3項(昭和36年法律第182号による改正前のもの。以下同じ。)には、同条2項各号(上記改正前のもの)に掲げる国民年金の強制加入被保険者とししない者に対する「将来にわたるこの法律の適用関係については、国民年金制度と被用者年金各法による年金制度及びその他の公的年金制度との関連を考慮して、すみやかに検討が加えられたうえ、別に法律をもって処理されるべきものとする。」という、この種の法律としては、極めて異例な規定が設けられた。

2 昭和60年改正までの経緯について

法制定後、法7条3項の規定を受けて、昭和36年には、国民年金制度と被用者年金各法による年金制度等の通算調整の問題に対処するために、通算年金通則法(昭和60年法律第34号により廃止)が制定され、また法についても、障害年金や障害福祉年金の支給対象となる障害の範囲の拡大や受給要件の緩和等、国民年金制度を充実する方向での改正が順次なされた。

他方、国民年金の被保険者となっていない20歳以上の者で障害の状態にある者に対して障害福祉年金も支給されない点につき、昭和50年代になってから、その救済を求める陳情や要請が政府や国会に対してなされるようになると共に、国会の委員会審議でも論議されるようになった。

なお、上記救済の要請は、在日外国人を含む障害年金又は障害福祉年金を受給できない無年金障害者全体に対する対策を求めるものであって、特に学生の無年金障害者に重点を絞ってなされたものではなかった。そして、昭和56年にわが国が難

民の地位に関する条約に加入したこともあって、昭和57年には国民年金の被保険者要件とされていた国籍要件が撤廃された。

3 昭和60年改正について

各種被用者年金を含めた年金制度の改正への作業は、昭和56年から具体化し、政府の審議会の審議を経た上で、昭和60年に法が大幅に改正された。その改正の骨子は、基礎年金制度の導入と制度の再編成、将来に向けての給付水準の適正化、配偶者を国民年金の強制加入被保険者から除外する制度の廃止、障害年金の大幅な改善であり、同改正によって、従来から指摘されていた国民年金未加入者に関して新規に発生する無年金障害者問題のうち、その相当数を占めると推定される配偶者に対しては、その対策がなされることになった。

そして、本件で問題となっている20歳以上の学生の無年金障害者問題については、昭和60年法律第34号附則4条1項において、「国民年金制度における学生の取扱いについては、学生の保険料負担能力等を考慮して、今後検討が加えられ、必要な措置が講ぜられるものとする。」との規定が設けられ、また、衆参両院で無年金者の問題について、今後更に制度、運用の両面において、検討、努力する旨の付帯決議がなされた。

4 平成元年改正について

昭和60年法律第34号附則4条1項を受けて、政府の審議会で審議された上で、平成元年改正により、20歳以上の学生も国民年金の強制加入被保険者とされることとなった。その結果、20歳以上の学生は、新たに疾病、負傷により障害の状態にあることとなった場合に、障害基礎年金の支給を受けることができるようになった（ちなみに、新聞報道等によれば、昭和60年改正前の法により任意加入の

対象とされながら，任意加入せず，その期間中に障害事故の発生した配偶者は約 2 万人，また，平成元年改正前の法により，任意加入の対象とされながら任意加入せず，その期間中に障害事故の発生した 20 歳以上の学生は約 4000 人に及ぶと推定されている。)。

第2 立法不作為の憲法 25 条， 14 条違反の有無

法廷意見において述べているとおり，国民年金制度は，憲法 25 条の趣旨を実現するために設けられた社会保障上の制度であり，同条の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置をとるかの選択，決定は，立法府の広い裁量にゆだねられているのであって，それが著しく合理性を欠き明らかに裁量権の逸脱，濫用とみざるを得ないような場合を除き，裁判所が審査判断するのに適しない事柄であり，また，同制度において定められた受給権者の範囲，受給要件等につき合理的理由のない不当な差別的取扱いをしない限り，憲法 14 条違反の問題は生じないのである。

国民年金制度については，昭和 34 年の法制定当初，各種年金制度との調整という問題のほか，配偶者や 20 歳以上の学生の強制加入被保険者からの除外問題，任意加入被保険者に対する保険料免除規定不適用の問題等，種々の問題を抱えていたが，法 7 条 3 項の規定のとおり，新しい制度の発足に当たり一定の諸問題が残ることはやむを得ないものとして発足したのであって，法制定時における配偶者，20 歳以上の学生に対する処遇の点は，立法府の裁量の範囲内にとどまるものであり，憲法 25 条， 14 条違反の問題は生じていないところである。そして，上記のとおり，法施行後，その発足時において残存していた種々の問題点や，財政上の問題から十分な対応ができていなかった諸問題につき，順次改正が重ねられていき，昭和 60 年改正において，基礎年金制度の導入により，国民年金制度と他の被用者年金

制度との調整問題につき抜本的な改正がなされるに至ったが、その大きな改正の流れ自体には、何人も異論の存しないところと思われる。

ところで、昭和60年改正前の法において強制加入被保険者から除外されていた配偶者及び20歳以上の学生にかかる無年金障害者の問題については、そのうちの相当数を占めると推察される配偶者につき、昭和60年改正による諸制度の改正に伴って強制加入被保険者とされるに至り、結局、同改正により本件で問題とされている20歳以上の学生のみが強制加入被保険者から除外される者として残存するに至った。

しかし、諸制度にかかる立法改正作業において、対象者が多い分野、解決を図りやすいところから順次解決を図っていくことは、極めて合理的な手法であり、昭和60年改正に際して、新たに発生する無年金障害者のうちの相当数を占めると推察される配偶者につき、国民年金の強制加入被保険者として取り込む一方、20歳以上の学生については、昭和60年法律第34号附則4条1項で指摘されている保険料負担能力等の問題をも勘案して、配偶者の場合と同様の規定を設けず、更に検討を加えることとしたことは、立法府の合理的な裁量の範囲内の対応と評すべきものであって、それをもって違憲、違法な立法の不作为ということとはできないものといふべきである（なお、前記のとおり、20歳以上の学生も、平成元年改正により、国民年金の強制加入被保険者とされるに至っている。）。

おって、上記の各改正によって、配偶者、20歳以上の学生も国民年金の強制加入被保険者とされるに至ったところから、これらの者につき、無年金障害者の問題が新たに生じることは原則としてなくなったが、現に無年金障害者となっている者の処遇の問題が残る。しかし、それは年金制度とは別個の社会保障政策の問題であ

って、立法府、行政府の広範な裁量権の行使にゆだねられている問題であるところ、それらの者に対しては、平成16年に「特定障害者に対する特別障害給付金の支給に関する法律」が制定されて平成17年4月1日から施行され、一定の対策が実施されている。

(裁判長裁判官 堀籠幸男 裁判官 藤田宙靖 裁判官 那須弘平 裁判官
田原睦夫 裁判官 近藤崇晴)

別表

昭和 6 0 年改正	昭和 6 0 年法律第 3 4 号による改正
平成 元 年 改正	平成 元 年 法律第 8 6 号による改正
平成 1 2 年改正	平成 1 2 年法律第 1 8 号による改正